



**Secretariatul Parlamentului
Republicii Moldova**

Direcția generală juridică

A V I Z

**la proiectul de lege privind suspendarea obligațiilor fiscale
calculate și a procedurilor de executare silită în privința
gospodăriilor țărănești de fermier inactive
(nr.517 din 16.12.2020)**

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și comunică următoarele.

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a deputatului în Parlament Vladimir Bolea, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Obiectul de reglementare a proiectului de lege este norma de derogare de la prevederile Codului fiscal și ale altor acte normative prin care se suspendă obligațiile fiscale calculate sub forma primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală și/sau contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii, majorări de întârziere (penalități) și/sau amenzi și a procedurilor de executare silită în privința gospodăriilor țărănești de fermier inactive.

Potrivit Notei informative la proiect, necesitatea elaborării acestuia rezultă din faptul că, la moment, sunt calculate sume extrem de mari, sub formă de prime de asigurare obligatorie de asistență medicală și de contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii, majorări de întârziere (penalități) și/sau amenzi, persoanelor proprietari de terenuri agricole pentru simplu fapt că sunt înregistrați în calitate de gospodărie țărănească, indiferent de faptul că nu practică nici o activitate economică de ani de zile, sau nu a practicat niciodată o astfel de activitate.

Scopul proiectului de lege este suspendarea obligațiilor fiscale ce constituie datorie la bugetul asigurărilor sociale de stat și la fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, a majorărilor de întârziere (penalităților) și/sau amenzilor

calculate gospodăriilor țărănești (de fermier), inclusiv suspendarea procedurii de executare silită ale acestora.

3. Potrivit clauzei de adoptare, proiectul de lege este atribuit la categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența Parlamentului.

4. Cu referire la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament atenționăm asupra necesității respectării următoarelor prevederi obligatorii stabilite de legislația în vigoare:

- proiectul de lege nu este însoțit de informații privind efectuarea analizei impactului de reglementare, care este obligatorie conform prevederilor art.4 și art.13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 și art.25 alin.(2) din Legea nr.100/2017;

- conform prevederilor art.47 alin.(6) și alin.(7) din Regulamentul Parlamentului la proiectul de lege se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării proiectului de lege, fundamentarea economico-financiară necesară implementării normelor acestuia și lista actelor normative ce urmează a fi elaborate urmare adoptării actului respectiv;

- potrivit prevederilor art.34 și art.37 din Legea nr.100/2017, proiectul de lege urmează a fi supus expertizelor financiară și juridică, în modul stabilit;

- potrivit art.58 din Regulamentul Parlamentului, avizul Guvernului este obligatoriu, conform prevederilor art.131 din Constituție, la proiectele de acte legislative și la propunerile legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare. Adoptarea proiectului de lege este condiționată de existența unui aviz pozitiv din partea Guvernului, conform art.131 alin.(4) din Constituție și ținând cont de constatările Curții Constituționale, expuse prin Hotărârile nr.29/2001, nr.2/2014, nr.6/2014 și nr.11/2014.

5. **Sub aspect conceptual**, considerăm că proiectul de lege nu este bine definit și urmează a fi concretizat. În acest sens este necesară examinarea suplimentară a problemei abordate de autor, precum și a soluției legislative propuse.

1) Suspendarea obligațiilor fiscale rezultă din **suspendarea activității ”gospodăriei țărănești de fermier inactive”** și urmează a fi examinată prin prisma reglementărilor în domeniu.

Art.30 din Legea nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi reglementează suspendarea/reluarea activității întreprinderii, stabilind condițiile și procedura de suspendare/reluare a activității întreprinderii.

Potrivit articolului menționat, întreprinderea poate să își suspende temporar activitatea, la decizia fondatorului/adunării generale, pe o perioadă care să nu depășească 3 ani, în cazul în care nu are datorii față de bugetul public național, precum și față de alți creditori. Informația privind lipsa/existența datoriei la bugetul public național se obține de către organul înregistrării de stat de la

Serviciul Fiscal de Stat din sistemul informațional automatizat al Serviciului Fiscal de Stat "Contul curent al contribuabilului", prin intermediul platformei de interoperabilitate instituite de Guvern, fără implicarea solicitantului.

Decizia fondatorului/adunării generale privind suspendarea activității întreprinderii, cu indicarea termenului suspendării, se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Persoanele responsabile de suspendarea activității întreprinderii sunt obligate, cu o lună înainte de publicarea avizului, să informeze în scris despre aceasta creditorii întreprinderii. În termen de o lună de la data publicării avizului de suspendare a activității, creditorii vor înainta întreprinderii și structurii teritoriale a Agenției Servicii Publice creanțele lor.

Suspendarea/reluarea activității întreprinderii urmează a fi înregistrată, în baza cererii fondatorului/adunării generale, la structura teritorială a Agenției Servicii Publice, cu înscrierea mențiunii respective în Registrul de stat al întreprinderilor și cu înștiințarea despre aceasta a Serviciului Fiscal de Stat de către structura teritorială a Agenției Servicii Publice.

Pe întreaga perioadă de suspendare a activității, întreprinderea este scutită de prezentarea dărilor de seamă financiare și fiscale, precum și de plata taxelor și impozitelor, cu excepția impozitului pe bunurile imobiliare (dacă există astfel de bunuri), care se achită și pentru care se prezintă dare de seamă. În acest caz, plățile se achită din mijloacele întreprinderii imediat după expirarea termenului de suspendare.

Pe perioada suspendării activității întreprinderii este interzisă desfășurarea oricăror activități de întreprinzător.

Proiectul de lege nu prevede o normă de derogare expresă de la art.30 din Legea nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, precum nu oferă o soluție juridică privind aplicabilitatea normelor proiectului de lege.

Totodată, Legea nr.1353/2000 privind gospodăriile țărănești (de fermier) nu prevede posibilitatea de suspendare a activității gospodăriei țărănești (de fermier), urmând a fi aplicate prevederile Legii nr.845/1992, inclusiv, completarea proiectului de lege cu o normă de trimitere la aceasta.

De asemenea, art.2 al Legii menționate definește noțiunea de gospodărie țărăneasă drept, *întreprindere individuală, bazată pe proprietate privată asupra terenurilor agricole (denumite în continuare terenuri) și asupra altor bunuri, pe munca personală a membrilor unei familii (membri ai gospodăriei țărănești), avînd ca scop obținerea de produse agricole, prelucrarea lor primară, comercializarea cu preponderență a propriei producții agricole.* Iar noțiunea utilizată în textul proiectului de lege nu corespunde cu aceasta, nefiind propusă o nouă definiție a acesteia în sensul proiectului de lege.

Prin urmare, constatăm lipsa de concordanță dintre reglementările proiectului de lege cu prevederile legislației în vigoare în partea ce ține de noțiunea

de gospodărie țărăneasă (de fermier) utilizată și posibilitatea de suspendare a activității acesteia (inactivitate).

2) Din dispoziția Art.I nu rezultă în mod clar de la care acte normative se face derogare și pentru care perioadă de timp, cu excepția Codului fiscal, care este indicat fără specificarea numărului și anului adoptării, precum și a sursei oficiale de publicare, contrar prevederilor art.55 din Legea nr.100/2017. În cazul în care proiectul actului normativ cuprinde prevederi ce se regăsesc în alte acte normative în vigoare, se face trimitere expresă la actul normativ care le conține. Trimiterea la normele altui act normativ se poate face la întregul său conținut sau doar la o reglementare distinctă.

Prin urmare, legislația în vigoare permite adoptarea unor norme juridice de derogare de la acte normative concrete cu indicarea denumirii, numărului și anului adoptării acestora, inclusiv a sursei oficiale de publicare, în scopul respectării principiului accesibilității și aplicabilității corecte a normei respective. Iar normele de trimitere în alb, cu referire la formula "și altor acte normative" nu este acceptabilă ca fiind lacunare și având caracter coruptibil.

Actele normative ce urmau a fi incluse în norma de derogare a Art.I din proiect în scopul concretizării normei de trimitere la alte acte normative sunt expuse mai jos în prezentul aviz.

3) Cu referire la *soluția de suspendare a obligațiilor fiscale și a procedurii de executare silită*, aceasta necesită a fi argumentată suplimentar și concretizată în partea ce ține de modul de aplicare a legii respective, precum și de efectul final preconizat. Ori, *suspendarea achitării obligației fiscale a gospodăriilor țărănești inactive presupune stabilirea unei perioade de timp determinate (reglementarea lipsește)*, după care urmează achitarea acesteia, iar suspendarea obligației fiscale nu înseamnă stingerea acesteia prin anulare.

4) De asemenea, modul în care este expusă norma de derogare nu permite determinarea exactă a obiectului, subiectului, procedurii de aplicare, autoritățile competente.

5) Dacă la obiectul de reglementare se atribuie **contribuția de asigurări sociale datorată bugetului asigurărilor sociale de stat**, art.4 pct.4) lit.b) din Legea nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale de stat, persoana care desfășoară activitate agricolă în cadrul gospodăriei țărănești este asigurată obligatoriu, prin efectul legii. Iar, potrivit art.30 alin.(4) din aceeași Lege, *amânarea și eşalonarea stingerii obligației fiscale față de bugetul asigurărilor sociale de stat se efectuează în condițiile și în modul stabilite de legea bugetului asigurărilor sociale de stat*.

În cazul acceptării normei de suspendare a plății respective, subiectul asigurat persoană fizică, pentru a beneficia de prestații de asigurări sociale de stat, urmează să achite contribuția de asigurări sociale conform contractului individual, conform art.6 din Legea nr.489/1999.

În cazul neachitării contribuției de asigurări sociale datorată bugetului asigurărilor sociale de stat, perioada de neachitare se va considera perioadă necontributivă în sistemul public de asigurări sociale, fapt ce este în defavoarea contribuabilului și a drepturilor acestuia.

Potrivit art.37 din Legea nr.489/1999, în sistemul public se asimilează stagiului de cotizare perioadele necontributive menționate la art.5 alin.(2) al Legii privind sistemul public de pensii.

Prin urmare, reglementările proiectului de lege în varianta propusă, care stabilesc că prin efectul legii se suspendă (sau anulează) obligațiile fiscale prevăzute la Art.I, pot fi calificate drept limitare a drepturilor constituționale ale subiecților vizați și pot constitui obiect de examinare la Curtea Constituțională cu declararea ulterioară a neconstituționalității acestora.

În acest sens, proiectul de lege nu prevede dreptul contribuabilului de a alege dintre situația propusă prin proiect și alte soluții oferite de legislația în vigoare, prin reglementarea unei proceduri de adresare către autoritățile competente, fie cu o cerere din care să accepte sau să rezulte expres aplicarea prevederilor proiectului de lege cu stabilirea unui termen rezonabil, fie prin stabilirea unei proceduri ce ar permite achitarea obligației fiscale, cu excepția sumelor de majorări de întârziere (penalități) și/sau amenzi.

6) În cazul primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, persoana care desfășoară activitate agricolă în cadrul gospodăriei țărănești se atribuie la categoria de plătitori ai primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală în sumă fixă, care se asigură în mod individual, conform pct.1 din anexa nr.2 la Legea nr.1593/2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală. Neachitarea primei de asigurare obligatorie de asistență medicală calculată în sumă fixă, conform art.7 din Legea menționată, lipsește persoana fizică de statutul de asigurat și de dreptul de a beneficia de volumul integral de asistență medicală prevăzut în Programul unic al asigurării obligatorii de asistență medicală și acordat de prestatorii de servicii medicale contractați de Compania Națională de Asigurări în Medicină.

Totodată, potrivit art.5 alin.(3¹) din Legea nr.1585/1998, asigurarea obligatorie de asistență medicală a persoanelor neangajate și neasigurate din contul bugetului de stat se realizează în mod individual, prin achitarea primei de asigurare stabilite în sumă fixă, în mărimea, modul și termenele prevăzute de legislație.

Art.6 alin.(4) din aceeași lege, enumeră expres cazurile de suspendare a statutului de persoană asigurată, situații care în principal, survine urmare neachitării primei de asigurare obligatorie de asistență medicală.

7) În cazul în care proiectul de lege ar avea drept scop stingerea prin anulare a obligației fiscale existente la data intrării în vigoare a prezentei legi, faptul dat urma să fie expres prevăzut în textul proiectului de lege.

În acest sens, atenționăm asupra necesității de respectare a prevederilor art.170 din Codul fiscal care stabilește în mod expres că *stingerea obligației fiscale se face prin: achitare, anulare, prescripție, scădere, compensare sau executare silită.*

Totodată, art.172 din Codul fiscal nr.1163/1997 reglementează stingerea obligației fiscale, inclusiv a restanțelor, prin anulare, stabilind următoarele:

”(1) Stingerea obligației fiscale, inclusiv a restanțelor, prin anulare se efectuează prin acte cu caracter general sau individual, adoptate conform legislației.

(2) Stingerea obligației fiscale, inclusiv a restanțelor, prin anulare se efectuează prin actele organelor de drept și judiciare privind radierea din Registrul fiscal de stat, în mod obligatoriu definitive și irevocabile, adoptate conform legislației.

(3) Se supun anulării, conform situației din data de 31 decembrie a fiecărui an fiscal de gestiune, restanțele unui contribuabil (persoană fizică sau juridică), în cuantum de pînă la 10 lei în total, înregistrate în sistemul informațional. Determinarea și stingerea prin anulare a cuantumului respectiv al restanțelor în sistemul informațional se efectuează individual de către organele abilitate cu atribuții de administrare fiscală, menționate la art.131 alin.(1) din prezentul cod.”

Prin urmare, în cazul adoptării unui act normativ prin care se va dispune stingerea obligației fiscale prin anulare, cu stabilirea datei din care acestea se sting, actul normativ respectiv nu va soluționa problema pe deplin în lipsa unor reglementări clare privind modul de radiere din Registrul fiscal de stat a obligațiilor fiscale, dar și a modificărilor în sistemele de evidență ale persoanelor fizice ținute de CNAM și CNAS. În lipsa reglementării procedurii de modificare a statutului contribuabilului, în lipsa unei cereri din partea acestuia, obligațiile fiscale vor fi calculate pentru perioadele fiscale următoare.

8) Dispozițiile finale și tranzitorii prevăzute la Art.III alin.(2) lit.a) din proiect stabilesc termenul de 3 luni din data intrării în vigoare a legii pentru prezentarea de către Guvern a informației detaliate privind situația obligațiilor fiscale calculate gospodăriilor țărănești de fermier inactive, fără a specifica subiectul *cui* se adresează această informație și a scopului acesteia. Această informație este necesară pentru determinarea oportunității de adoptare a unor măsuri concrete în vederea soluționării problemelor abordate la etapa de examinare a proiectului de lege. Reținem că, Regulamentul Parlamentului stabilește posibilitatea deputatului de a adresa Guvernului întrebări, conform prevederilor art.122, 123. Astfel, urmează ca deputatul să uzeze de dreptul acordat

și să adreseze Guvernului o întrebare în acest sens. Necesitatea includerii normei art.II alin.(2) lit.a) este neargumentată, în aceste condiții.

Cu referire la dispoziția cuprinsă la Art.III alin.(2) lit.b), care prevede obligația Guvernului de a prezenta soluții privind eventualele măsuri de stimulare fiscală în privința gospodăriilor țărănești de fermier inactive, aceasta este o propunere legislativă, care necesită o examinare suplimentară în contextul argumentelor invocate în Nota informativă la proiectul de lege, precum că fondatorii și membrii gospodăriilor țărănești (de fermier) în mare parte sunt plecați peste hotare. În acest caz, măsurile de stimulare fiscală ce urmează a fi propuse urmează a fi orientate spre această categorie de cetățeni care sunt cetățeni nerezidenți (se află în Republica Moldova mai puțin de 183 zile pe parcursul anului fiscal, conform art.5 pct.5) lit.ii) din Codul fiscal), în scopul reluării activității acestora în Republica Moldova. Politica statului în domeniul respectiv urmează a fi elaborată de către Guvern ținând cont de tot ansamblul de factori social-economici, și nu poate fi limitat la prezentarea unor soluții privind eventualele măsuri de stimulare fiscală.

6. Reieșind din cele expuse, considerăm că proiectul de lege nu corespunde pe deplin principiilor activității de legiferare stabilite la art.3 din Legea nr.100/2017 și urmează a fi revăzut și definitivat, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.



Sef Direcție Generală
Ion CREANGĂ

Ex. I. Gălușcă
Tel.579